



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

**Registro: 2021.0000558381**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2267559-58.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VOTUPORANGA.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO. V.U. Com modulação dos efeitos.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), RICARDO TUCUNDUVA, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, ITAMAR GAINO, SIDNEY ROMANO DOS REIS, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, MOREIRA VIEGAS E COSTABILE E SOLIMENE.

São Paulo, 14 de julho de 2021.

TORRES DE CARVALHO  
 RELATOR  
 Assinatura Eletrônica



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

**Voto nº ADI-0057/20**

**ADI nº 2267559-58.2020 – Órgão Especial**

**Apte: Procurador-Geral de Justiça**

**Apdo: Prefeito Municipal e Presidente Câmara Municipal de Votuporanga**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.**  
 Votuporanga. LCM nº 195/11, 209/12, 221/12, 271/14, 286/15, 307/16, 312/16, 339/17, 348/17, 354/17, 365/17, 366/17, 286/18, 388/18, 393/18, 406/18 e 437/20. Código de Obras e Edificações e alterações. Ausência de participação popular nos processos legislativos. CE, art. 144, 180, II e 191. CF, art. 29, 'caput' e XII. – Embora repercutam no desenvolvimento urbano e meio ambiente, a LCM nº 195/11 e as leis posteriores que a alteraram foram editadas sem que os processos legislativos tenham assegurado a necessária participação de entidades comunitárias e da coletividade, conforme previsto pelos art. 180, II e 191 da CE, como admite o próprio Prefeito Municipal. Vício de inconstitucionalidade formal insanável. Precedentes do Órgão Especial. – Ação direta de inconstitucionalidade procedente, com modulação dos efeitos.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça em face do Prefeito Municipal e do Presidente da Câmara Municipal de Votuporanga tendo por objeto a LCM nº 195/11, que institui o Código de Obras e Edificações, e as LCM nº 209/12, 221/12, 271/14, 286/15, 307/16, 312/16, 339/17, 348/17, 354/17,



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

365/17, 366/17, 286/18, 388/18, 393/18, 406/18 e 437/20, que a modificaram.

O autor alega que a LCM nº 195/11 e as leis posteriores que a modificaram, embora repercutam no desenvolvimento urbano e meio ambiente, foram editadas sem que os respectivos processos legislativos tenham primado pela participação de entidades comunitárias e da coletividade, infringindo os art. 180, II e 191 da Constituição Estadual. A participação popular no desenvolvimento urbano é instrumento legitimador das normas produzidas na ordem democrática; inexistiu efetiva participação comunitária no processo legislativo que deu origem à LCM nº 195/11 e alterações; a participação de entidade associativa relacionada à construção civil não é suficiente para atendimento do ditame constitucional da participação popular. Cita jurisprudência. Pede a declaração de inconstitucionalidade das LCM nº 195/11, 209/12, 221/12, 271/14, 286/15, 307/16, 312/16, 339/17, 348/17, 354/17, 365/17, 366/17, 286/18, 388/18, 393/18, 406/18 e 437/20.

O Prefeito Municipal de Votuporanga prestou informações (fls. 642/644); alega que não houve a participação popular nos processos legislativos que deram origem à LCM nº 195/11 e leis posteriores, o que limitou a análise da população acerca dos temas aprovados; tem por objeto apresentar um novo projeto de lei sobre o tema, observando o processo legislativo adequado de modo a sanar a nulidade constatada. Pede a suspensão do processo ou a modulação dos efeitos da decisão proferida por 180 dias, tempo hábil para a elaboração, tramitação e aprovação do projeto de lei.

O Presidente da Câmara Municipal de Votuporanga prestou informações (fls. 647/652); alega que cumpriu seu papel dentro do contexto que rege o processo legislativo, não ficando caracterizado qualquer



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

vício que possa tornar nulo o processo legislativo. A Casa promoveu a participação popular por meio de audiência pública (fls. 285); houve convite para audiência pública, realizada no Plenário da Câmara em 3-11-2011, a demonstrar seu comprometimento em promover debate no âmbito do projeto lei complementar que deu origem à LCM nº 195/11; compareceram diversos segmentos da sociedade, entidades de classes dos engenheiros e arquitetos de Votuporanga, representantes do Poder Executivo, inclusive representantes da imprensa local (fls. 297); as audiências são abertas ao público, podendo o munícipe elaborar questionamentos e trazer alterações que sejam necessárias para aprimorar a proposta legislativa; não há que se falar na falta de participação popular na elaboração desse diploma legal municipal; a declaração de constitucionalidade das leis que alteraram a LCM nº 195/11 trará grandes prejuízos ao interesse público municipal e a terceiros, além de prejuízos financeiros para elaboração de nova norma legal; tais leis foram objeto de amplo debate nas Comissões Permanentes; não houve prejuízos ao interesse público. Junta documentos (fls. 653/674). Pede a improcedência da ação ou a modulação dos efeitos da decisão que declarar a constitucionalidade.

A Procuradoria-Geral de Justiça opina pela rejeição da preliminar suscitada pelo Prefeito Municipal e pela declaração de constitucionalidade das LCM nº 195/11, 209/12, 221/12, 271/14, 286/15, 307/16, 312/16, 339/17, 348/17, 354/17, 365/17, 366/17, 286/18, 388/18, 393/18, 406/18 e 437/20, sem modulação dos efeitos (fls. 677/689).

É o relatório.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

2. Legislação. A LCM nº 195/11 de 14-12-2011 institui o Código de Obras e Edificações no município de Votuporanga (fls. 3/90); e as LCM nº 209/12, 221/12, 271/14, 286/15, 307/16, 312/16, 339/17, 348/17, 354/17, 365/17, 366/17, 286/18, 388/18, 393/18, 406/18 e 437/20 a modificaram (fls. 91/139).
3. Inconstitucionalidade formal. Os art. 180, II e 191 da CE preveem que:

**Artigo 180** - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão: (...) II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes.

**Artigo 191** - O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico.

A participação popular, nos casos previstos, não é uma opção nem uma liberalidade; é um direito da cidadania e uma obrigação da administração e do legislador. Embora repercutam no desenvolvimento urbano e meio ambiente, a LCM nº 195/11 e as leis posteriores que a alteraram foram editadas sem que os processos legislativos tenham assegurado a necessária participação de entidades comunitárias e da coletividade, como admite o Prefeito Municipal em suas informações.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

4. É certo que em 3-11-2011, no curso do processo legislativo que culminou na LCM nº 195/11, foi realizada audiência pública nas dependências da Câmara Municipal (fls. 661, 663); mas nada indica que tenha havido ampla publicidade à coletividade votuporanguense, senão convite a associados da Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos da Região de Votuporanga (fls. 285/295); e a ata da audiência corrobora o entendimento ao indicar a participação apenas de servidores da Prefeitura, profissionais da construção civil vinculados a associações de classe, vereadores e jornalistas (fls. 297). Quanto às leis subsequentes, também o Presidente da Câmara Municipal admite a não realização de audiências públicas, limitando-se a sustentar a ocorrência de suficientes discussões da matéria nas Comissões Permanentes.

Assim, violados os art. 180, II e 191 da CE, a procedência da ação é medida de rigor, pois eivadas as leis complementares de vício de inconstitucionalidade formal insanável. Cito precedentes:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Lei Complementar nº 2.855, de 07 de março de 2018, do Município de Ribeirão Preto, que "acrescenta parágrafo 1º, 2º e 3º ao artigo 325 da Lei Complementar nº 2.158/2007 (Código de Obras do Município de Ribeirão Preto)". Norma voltada à segurança de combate e prevenção contra incêndio em edificações da cidade. Ato normativo que por seu conteúdo, dependia de prévios estudos de planejamento e efetiva *participação popular*. Violação aos artigos 144 e 180, inciso II, da Constituição do Estado de São Paulo. Pedido procedente (ADI nº 2135835-96.2018, Órgão Especial, 28-11-2018, Rel. Ricardo Anafe, v.u.).

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Lei Municipal nº 11.075, de 6 de abril de 2015, que altera o Código de Obras e Posturas do Município de Sorocaba. Invasão de competência, criação de despesas sem a correspondente fonte de



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

custeio, ausência de participação popular. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente (ADI nº 2189805-16.2015, Órgão Especial, 16-12-2015, Rel. Tristão Ribeiro, v.u.):

Ademais, a norma combatida necessariamente deveria ter sido objeto de estudos técnicos e consulta popular, pois representa alteração relacionada à eficiência do trâfego, higiene, conforto e estética urbana, sendo aplicáveis ao caso as disposições do artigo 180, II e V, e 191, da Constituição Estadual: (...)

5. Nos termos do art. 27 da LF nº 9.868/99, "ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado." A modulação é exceção, sendo a regra o efeito 'ex tunc' e em casos análogos o Órgão Especial reiteradamente tem reconhecido a necessidade de modulação dos efeitos do julgamento para permitir a transição sem prejuízo à administração e aos administrados.

Duas principais razões levam à necessidade de modulação; uma, a LCM nº 195/11 está em vigor há quase uma década, a implicar risco à segurança jurídica em razão de sua abrupta supressão do ordenamento jurídico; e dois, a Administração Pública necessita de tempo hábil para a edição de nova lei que a substitua, imprescindível para a adequada observância das posturas municipais, o que a todos os municípios interessa. É caso de modular os efeitos da decisão para que produza efeitos a partir de 180 dias deste julgamento.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

O voto é pela **procedência da ação direta de inconstitucionalidade** para declarar a inconstitucionalidade das LCM nº 195/11, 209/12, 221/12, 271/14, 286/15, 307/16, 312/16, 339/17, 348/17, 354/17, 365/17, 366/17, 286/18, 388/18, 393/18, 406/18 e 437/20, modulando os efeitos da presente decisão para que tenham eficácia a partir de 180 dias da data deste julgamento, nos termos do art. 27 da LF nº 9.868/99.

TORRES DE CARVALHO

Relator